

Vedlegg 1

Kommunenes egenandel ved skoleskyss

1. Dagens prismodell for kommunenes egenandel ved skoleskyss:

Elever har krav på skoleskyss i henhold til reglene i opplæringsloven. I hovedsak kan man dele inn årsakene for rett til skoleskyss i tre:

- Skyss av elever på grunn av lang skolevei (avstandsskyss)
- Skyss av skoleelever og voksne på grunn av særlig farlig eller vanskelig skolevei (sikringsskyss; gjelder kun grunnskoleelever)
- Skyss av elever som på grunn av funksjonshemming eller midlertidig sykdom og skade har behov for skyss

Ansvar for skoleskyssen er etter opplæringsloven delt mellom fylkeskommunen og kommunene. Kommunene har i hovedsak forvaltningsansvaret for skyss av grunnskoleelever og voksne som har rett til skyss på grunn av særlig farlig eller vanskelig skoleveg (sikringsskyss). Det vil si at det er kommunen som fatter vedtak om rett til skoleskyss i disse sakene, og bærer det økonomiske ansvaret fullt ut. Ansvar for den øvrige skyssen, herunder alle deler av skyss til elever i den videregående skolen, ligger i all hovedsak til fylkeskommunen. Det samme gjelder ansvaret for organiseringen av skoleskyssen. Kommunene skal betale refusjon for de grunnskoleelevene som fylkeskommunen transporterer som ledd i sin organisering av skoleskyssen. Dette omtales som kommunenes "egenandel".

De to fylkeskommunenes inntekter fra skoleskyssen var i 2016 totalt 104,3 mill. kr, fordelt på 59,7 mill.kr i Sør-Trøndelag og 44,6 mill.kr i Nord-Trøndelag.

I Sør-Trøndelag organiserer AtB skoleskyssstilbudet på vegne av Sør-Trøndelag fylkeskommune, og kommunene betaler egenandel til AtB. Denne egenandelen er basert på taksten for enkeltbillett for barn. Også i Nord-Trøndelag baseres dagens egenandel seg på taksten for enkeltbillett for barn. Fordi egenandelen baseres på vanlig takst, innebærer det at dagens sonekart ligger til grunn for størrelsen på egenandelen. Dette gjelder både Nord- og Sør-Trøndelag.

I Sør-Trøndelag har man et eget system for håndtering av skoleskyssen (CERT). Gjennom dette systemet får AtB oversikt over elever med rett til skoleskyss. Etter innføringen av CERT har AtB fått god kontroll på fakturagrunnlaget for skoleskyssen. I Nord-Trøndelag er det ikke innført noe tilsvarende system, og faktureringen baseres i stor grad på egenrapportering fra kommunene. Dette innebærer en betydelig risiko for feilrapportering, noe som også gjør at dataene om skoleskyssen i Nord-Trøndelag er beheftet med usikkerhet. På grunn av relativt spredt befolkning i Nord-Trøndelag, har NTFK funnet det formålstjenlig å foreta et stadig økende antall turer ved hjelp av taxi, fremfor buss. NTFK har også benyttet seg av muligheten til å tilby den enkelte elev økonomisk kompensasjon for selv å stå for transport til og fra skolen. Dette kan typisk være elever med sertifikat til traktor, moped eller andre kjøretøy. Det kan også være at foreldre kan stå ansvarlig for transporten. I slike tilfeller har beløpet ingen fast ramme, og vurderes ut fra et kost-nytte perspektiv i hvert enkelt tilfelle.

2. Konsekvenser for kommunenes egenandel ved skoleskyss

NSP 2018 har hatt som forutsetning at kommunenes egenandeler for skoleskyss i størst mulig grad skulle holdes på dagens nivå også ved omleggingen til nytt sonesystem. Som det fremgår av forrige kapittel betaler kommunene i både Nord- og Sør-Trøndelag i dag en egenandel for skoleskyssen som baserer seg på dagens sonekart.

Om egenandelen også i fremtiden skal baseres på den generelle sone- og takstmodellen, vil det ved omleggingen medføre en betydelig endring eller omfordeling av kommunenes egenandeler, i tillegg til et estimert inntektsbortfall på MNOK 19,6 for hele Trøndelag totalt sett. NSP 2018 har derfor sett etter andre modeller som bedre kan ivareta målet om inntektsnøytralitet totalt sett og samtidig opprettholde egenandeler nærmest mulig dagens nivå for den enkelte kommune.

Et alternativ kunne ha vært å la egenandelene baseres på dagens sonekart, også etter omleggingen til nytt system. Dette ville imidlertid ha forutsatt at dagens sonekart ble beholdt og oppdatert som et "skygge-system", kun for skoleskyssens del. Prosjektet har vurdert dette til å være en kostbar, risikofylt og lite fremtidsrettet løsning.

Opplæringslovens ordning er at kommunene skal betale «refusjon etter persontakst».¹ Dette er i forarbeidene til opplæringsloven og i etterfølgende forvaltningspraksis forstått slik at det kommunene er pliktig til å betale, er kostnader knyttet til den enkelte reise, det vil si en enhetsbillett-takst for de soner eleven reiser gjennom.² Dette kan likevel ikke være til hinder for at samferdselsmyndigheten (fylkeskommunen) velger andre modeller for beregning av kommunenes egenandel enn en som er basert på en sone-modell, så lenge kommunene er enig i at modellen representerer en hensiktsmessig og rettferdig fordeling av egenandeler ved skoleskyssen.

Til sammen syv ulike modeller for fastsettelse av kommunenes egenandel for skoleskyssen er utredet. Neste tabell viser fordeler og ulemper ved alle disse modellene.

Tabell 1: Ulike modeller for fastsettelse av kommunenes egenandel til skoleskyss

Modell	Fordeler	Ulemper	Vurdering
1. Benytte ny sone- og takstmodell (omtalt over)	Likt som for annen takstberegning	Vesentlig omfordeling Må konvertere søkergrunnlag inn i sonekart	Ikke anbefalt pga. inntektsbortfall (19,6 MNOK) og omfordeling av egenandeler.
2. Beholde eksisterende modell kun til skoleskyss (omtalt over)	Ingen endring i egenandeler per kommune	Må vedlikeholde gammelt sonekart kun til skoleskyss	Ikke anbefalt pga. kostnader og risiko ved å holde gammelt takstsystem i live.
3. Dagens egenandel per kommune + årlig justering.	Enkelt, og ingen endring i egenandel per kommune ved endringstidspunktet.	Egenandel får ingen direkte kobling til reisebehovet, tidkrevende å forhandle med hver enkelt kommune.	Ikke anbefalt pga. ingen direkte kobling til reisebehov over tid, potensielt mye manuell oppfølging.
4. Dagens nivå per elev per kommune + årlig justering	Ingen endring i egenandeler per kommune ved endringstidspunktet.	Egenandel ingen direkte kobling til reiselengde, oppleves urettferdig at ulike kommuner har ulike satser.	Ikke anbefalt pga. svak kobling til reisebehov over tid, og lav opplevd rettferdighet.

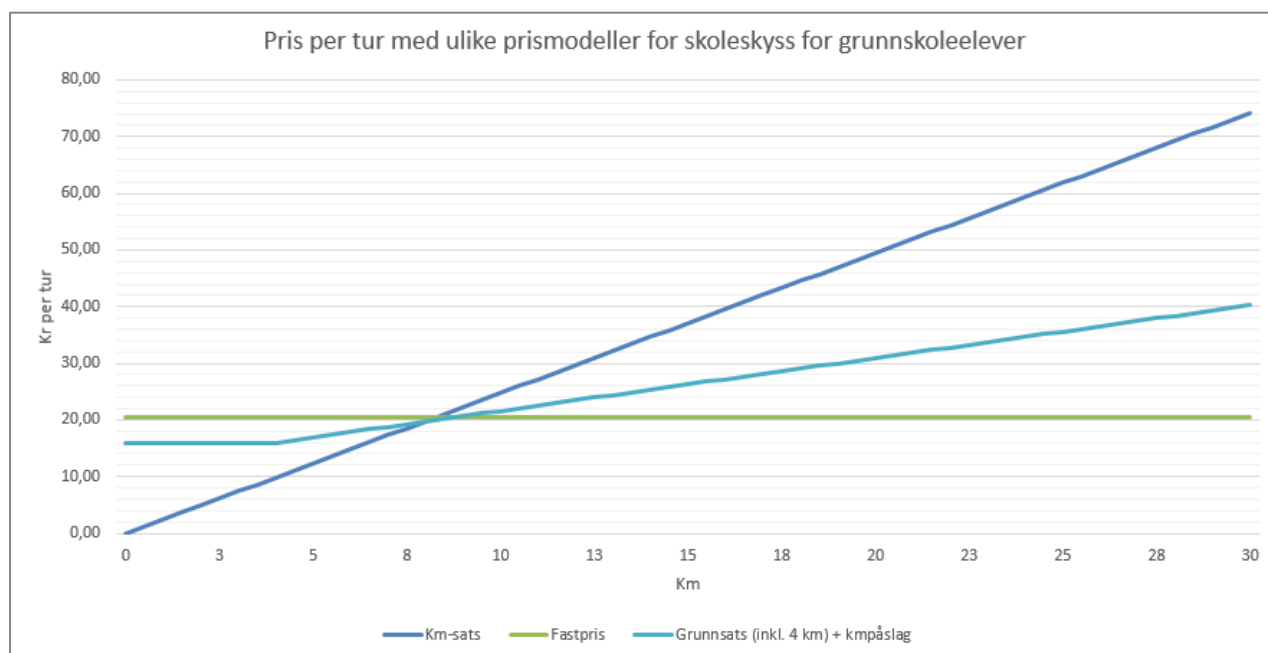
¹ Opplæringslovens § 13-4

² Ot.prp.nr.46 (1997-98), ot. Prp. Nr. 48 (1984-85) og Utdanningsdirektoratets tolkning i Fylkesmannen i Aust- og Vest-Agders sak 2016/3689 – brev til Tvedestrand kommune.

5. Standardisert sats per km for hele fylket	Egenandel direkte koblet til reisebehov og kan omregnes direkte basert på søknadsgrunnlag. Oppleveres rettferdig.	Vesentlig omfordeling av egenandel mellom kommuner.	Se omtale under.
6. Standardisert sats per tur for hele fylket.	Svært enkelt.	Vesentlig omfordeling av egenandel mellom kommuner.	Se omtale under.
7. Standardisert grunnsats per tur + standardisert km-sats.	Egenandel koblet til reisebehov og kan omregnes direkte basert på søknadsgrunnlag. Rettferdig og liten endring fra dagens egenandel.	Mer kompleks enn de enkleste modellene. Noe omfordeling mellom kommuner.	Se omtale under.

I tillegg til forutsetningen om inntektsnøytralitet, er det lagt stor vekt på at modellen skal være enkel, slik at den med letthet kan anvendes i automatiserte prosesser og av kommunene selv, og at den i størst mulig grad oppleves som rettferdig. Det siste ivaretas blant annet ved at like kommuner i størst mulig grad har like satser, og at egenandelen i størst mulig grad gjenspeiler den faktiske kostnaden ved den gjennomførte reisen. På grunnlag av disse hensynene er de tre siste modellene i tabellen over vurdert som mest aktuelle. De økonomiske konsekvensene ved disse tre kan belyses ved hjelp av følgende figur:

Figur 1: Pris per tur med ulike modeller for beregning av egenandel

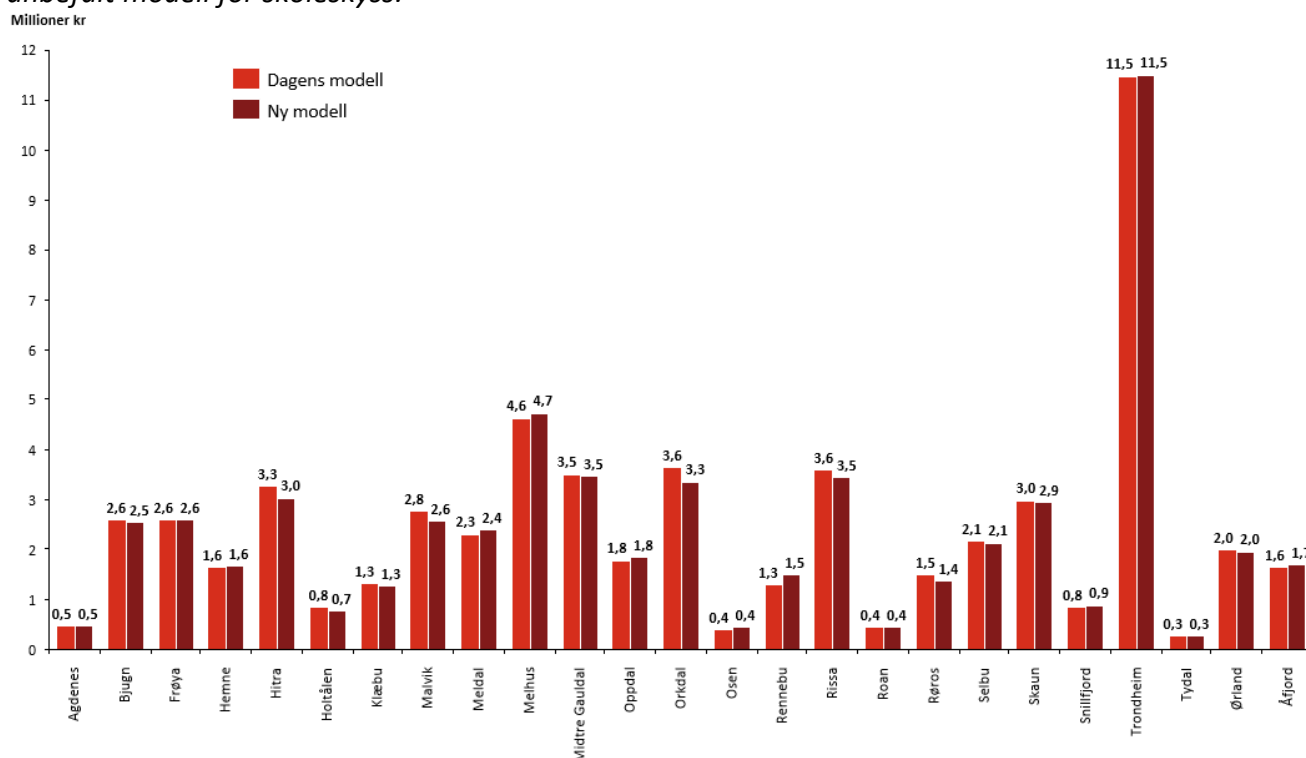


Figuren illustrerer at en modell basert på en ren km-sats vil gi svært lave egenandeler for de korteste turene, og svært høye for de lengste. Det vil favorisere de kommunene som har mange korte turer. Fastpris-modellen vil derimot bli svært økonomisk gunstig for de

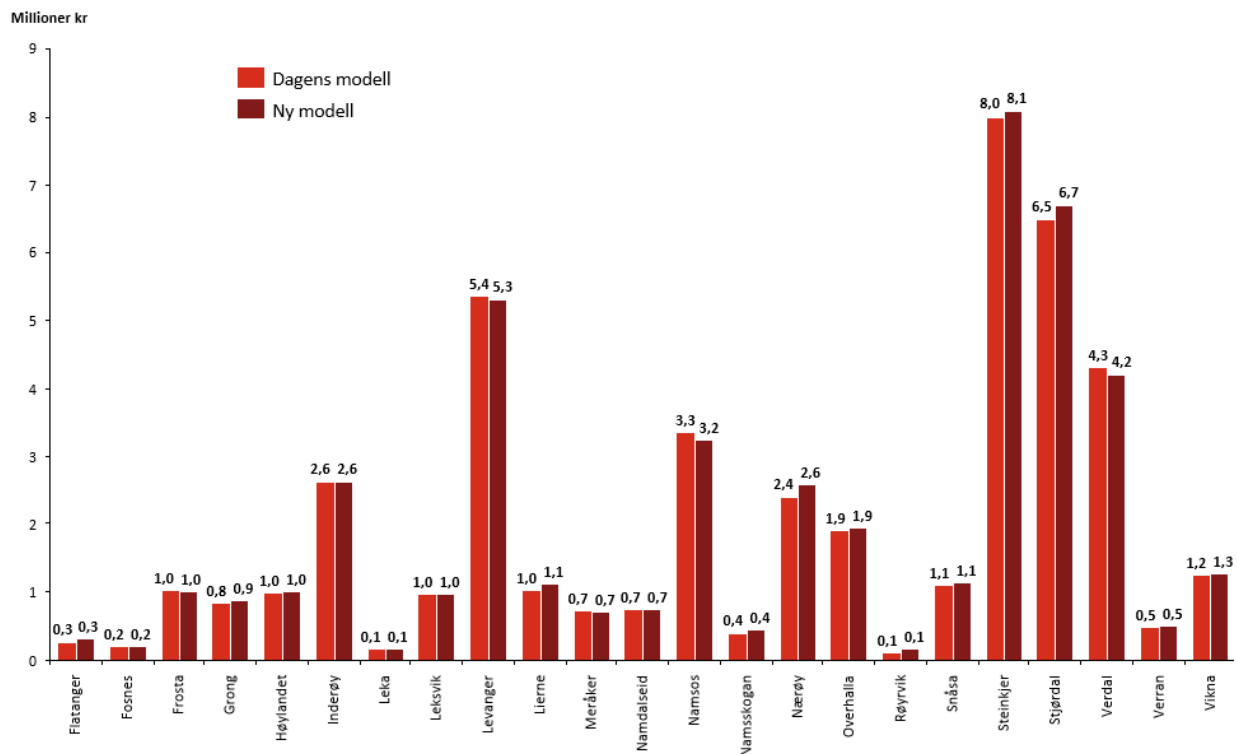
kommunene som har mange lange turer, og tilsvarende ugunstig for de med korte turer. Prosjektets vurdering er derfor at en kombinasjon av disse to («Grunnsats» i figuren over), med en fast grunnsats og et påslag per kjørte kilometer, er den som best ivaretar kombinasjonen av alle relevante hensyn. Modellen sikrer inntektsnøytralitet totalt, den er relativt enkel, men gjenspeiler likevel faktisk reiseavstand og oppleves derfor som rettferdig. Dette er også den modellen som gir minst endring fra dagens egenandel per kommune: mange kommuner i både Nord- og Sør-Trøndelag får uendret egenandel, og den største økningen er estimert til kr 210.000. Se beregning for samtlige kommuner figur 2 og 3.

Modellen baserer seg på en grunnsats (og dermed minimums egenandel) på kr 16. Ved passerte 4 km kommer det til et påslag på kr 0,94 per kilometer. Modellen er dermed helt uavhengig av soner, noe som gjør den svært anvendelig blant annet for automatiserte beregninger: søknadsgrunnlaget kan anvendes direkte til utregning av kommunenes egenandel, basert på avstand fra dør til skole. Det vil blant annet muliggjøre automatisk administrasjon av skoleskyssøknadene og beregning av egenandel. I tillegg vil den legge til rette for at kommunene selv enkelt kan selv beregne sine egenandeler uten å gå via et sonekart, f.eks. som ledd i budsjettarbeidet.

Figur 2: Kommunal egenandel for skoleskyss i Sør-Trøndelag med dagens modell og ny anbefalt modell for skoleskyss:



Figur 3: Kommunal egenandel for skoleskyss i Nord-Trøndelag med dagens modell og ny anbefalt modell for skoleskyss:



3. Oppsummering/Konklusjon:

AtB anbefaler at kommunenes egenandeler ved skoleskyss settes i form av en standardsats pr tur, samt en pris pr kilometer. Dette er beskrevet som modell 7 i tabell 1 over.

En slik ordning forutsetter enighet mellom kommunene og fylkeskommunen for at den skal kunne gjennomføres likt i hele trøndelagsfylket.

Dette bør gjennomføres ved at alle kommunene skriftlig bekrefter at de aksepterer denne ordningen.